

*Snježana Bokulić/Assia Ivantcheva**

BDIMR und Zivilgesellschaft: 20 Jahre Menschenrechtsförderung im OSZE-Gebiet

Einführung

Seit ihrer Gründung als Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) hat die OSZE stets großen Wert auf enge Beziehungen zur Zivilgesellschaft gelegt, insbesondere zu nichtstaatlichen Organisationen (*Non-Governmental Organizations*, NGOs), die für Menschenrechte eintreten. Mit dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in Eurasien veränderten sich in den 1990er Jahren die Herausforderungen und Möglichkeiten, denen sich die KSZE gegenüber sah, radikal. Gemeinsam mit den Vereinten Nationen, dem Europarat und der Europäischen Union beteiligte sich die Organisation mit Hilfe neuer Strukturen und Vor-Ort-Missionen am Wiederaufbau der westlichen Balkanländer und an der Demokratisierung in der ehemaligen Sowjetunion. Beides wäre ebenso wie sich daran anschließende Bemühungen ohne die aktive Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen (*Civil Society Organizations*, CSOs) im gesamten OSZE-Gebiet undenkbar gewesen.

Tatsächlich waren es die Dissidenten und Aktivisten in Osteuropa, die eben jenen Begriff der Zivilgesellschaft wieder zu einem Teil des akademischen und politischen Diskurses machten. Er wurde sowohl in den sich rasch liberalisierenden Gesellschaften Osteuropas als auch im Westen, wo die Zivilgesellschaft als Symbol „sozialer Erneuerung“ und als „Schlüsselement des Zeitgeists nach dem Kalten Krieg“ angesehen wurde, zu „einem Mantra für jeden, vom Präsidenten bis zum Politikwissenschaftler“.¹ Dass die Zivilgesellschaft beim Aufbau demokratischer Institutionen und beim Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten unerlässlich ist, wurde in den grundlegenden Dokumenten der KSZE/OSZE aus jener Zeit wie z.B. dem Kopenhagener Dokument (1990), der Charta von Paris (1990), dem Moskauer (1991), dem Helsinki- (1992) und dem Istanbul Dokument (1999) ausdrücklich betont. Jedoch haben politische Veränderungen in der OSZE ebenso wie transnationale Herausforderungen für Frieden und Sicherheit die Frage aufgeworfen, ob die Dynamik, die der Vorstellung von der Zivilgesellschaft als wichtiger Partner beim Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten innewohnte, aufrechterhalten werden kann.

* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autorinnen wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen der OSZE oder des BDIMR übereinstimmen muss.

1 Thomas Carothers, Think Again: Civil Society, in: *Foreign Policy*, Winter 1999/2000, S. 18-29, unter: <http://www.carnegieendowment.org/pdf/CivilSociety.pdf> (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Der vorliegende Beitrag untersucht die integrale Rolle der Zivilgesellschaft im System des internationalen Menschenrechtsschutzes. Im Mittelpunkt stehen dabei die OSZE und insbesondere die Beziehungen des BDIMR zu Menschenrechts-NGOs.

Die unverzichtbare Rolle von NGOs

Angesichts ihrer vielseitigen Formen und Aktivitäten ist der Begriff der Zivilgesellschaft vage. Zivilgesellschaft kann als „ein Bereich zwischen der ökonomischen, staatlichen und privaten Sphäre“ definiert werden, „in dem Individuen die Freiheit haben, Organisationen zu gründen oder ihnen beizutreten, die unabhängig arbeiten, jedoch zwischen Individuen und dem Staat vermitteln können“.²

Allgemeiner gesprochen: Als Brücke zwischen Individuum und Staat umfasst die Zivilgesellschaft „Individuen und Gruppen – seien sie organisiert oder nicht –, die sozial, politisch und ökonomisch interagieren und dabei formellen und informellen Regeln und Gesetzen unterworfen sind. [...] Dazu gehören Gewerkschaften; nichtstaatliche Organisationen; geschlechtsbezogene Gruppen, Sprachgruppen, kulturelle und religiöse Gruppen; Wohltätigkeitsorganisationen; Unternehmerverbände; Sportclubs oder sonstige Clubs; Genossenschaften, Stadtteilentwicklungsgruppen; Umweltverbände; Berufsverbände; akademische und politische Institutionen sowie Medien“.³

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf denjenigen Teil der Zivilgesellschaft, der sich speziell für Menschenrechte einsetzt. „Nichtstaatlich“ bedeutet, dass solche Organisationen zumeist aus Personen bestehen, die keinem direkten staatlichen Einfluss unterliegen.⁴ Die Einstellung der OSZE-Teilnehmerstaaten zur Mitwirkung der Zivilgesellschaft beruht auf dem Grundsatz, dass „NGOs ein wesentliches Element partizipatorischer Demokratie in der internationalen Gemeinschaft sind“.⁵ Partizipation konkurriert dabei nicht mit repräsentativer Demokratie, sondern ergänzt sie. Sie trägt dazu bei, die Effektivität und Legitimität von Regierungen zu erhöhen.⁶ Für die Verwirklichung der Menschenrechte ist die Beteiligung von NGOs unverzichtbar. Eine weit verbreitete Ansicht ist sogar, dass das internationale Menschenrechts-

2 Lesley C. Hodgson, *Helping the Salmon: The Role of Civil Society in the Development of Human Rights*, in: *Journal of the Institute of Justice and International Studies* 5/2005, S. 11-24, hier: S. 12.

3 UNDP, *Governance for Sustainable Human Development*, 1994, unter: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm>.

4 Vgl. Kiyoteru Tsutsui/Christine Min Wotipka, *Global Civil Society and the International Human Rights Movement: Citizen Participation in Human Rights International Nongovernmental Organizations*, in: *Social Forces* 2/2004, S. 587-620, hier: S. 591.

5 Dianne Otto, *Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society*, in: *Human Rights Quarterly* 1/1996, S. 107-141, hier: S. 112.

6 Vgl. Olivier De Schutter, *Europe in Search of its Civil Society*, in: *European Law Journal* 2/2002, S. 198-217, hier: S. 200-202.

system „ohne die NGOs schlicht und einfach nicht mehr funktionieren würde“.⁷

Dieses System ist im Prinzip eine Kombination aus rechtlich bindenden und rechtlich nicht bindenden Instrumenten und Mechanismen. Gerichtshöfe für Menschenrechte, wie der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR) und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), stellen Rechtsmittel zur Verfügung. Quasigerichtliche Einrichtungen überprüfen Regierungen regelmäßig auf Grundlage der Berichte, die selbige gemäß ihren Vertragsverpflichtungen anfertigen. Und auch Mechanismen wie die auf der VN-Charta beruhenden Organe oder die Implementierungstreffen der menschlichen Dimension der OSZE ermöglichen – auf freiwilliger Basis – die Überwachung und Überprüfung von Regierungen hinsichtlich der Implementierung von Menschenrechtsnormen.

Abgesehen von den Gerichtshöfen für Menschenrechte sind die übrigen Instrumente und Mechanismen von den Informationen abhängig, die die Regierungen zur Verfügung stellen, und davon, dass Regierungen Menschenrechtsverletzungen, wenn sie eintreten, als solche anerkennen. Dies ist ein schwerwiegender Nachteil des Systems. „Das größte Märchen bei der Umsetzung der Menschenrechte ist die Vorstellung, dass eine internationale Organisation beurteilen könnte, inwiefern ein Land seinen völkerrechtlichen Menschenrechtsverpflichtungen nachkommt, indem sie von der betreffenden Regierung einen Bericht erhält. Diese Vorstellung ist geradezu atemberaubend naiv.“⁸ Insider geben bereitwillig zu, dass „Regierungen lügen“.⁹

Die Mitwirkung von NGOs am internationalen Menschenrechtssystem ist daher eine *Conditio sine qua non* für die Wirksamkeit des Systems. Dies trifft sowohl in konzeptioneller als auch in praktischer Hinsicht zu.

Konzeptionelle Unverzichtbarkeit

Aus konzeptioneller Sicht ist Partizipation an sich bereits ein fundamentales Menschenrecht.¹⁰ Sie bedeutet, dass Inhaber von Rechten, denen Menschenrechtsregime zugutekommen sollen, sich einbringen. Ohne ihre Beteiligung wäre die Umsetzung von Menschenrechten nicht sinnvoll. Eine erfolgreiche Partizipation ist nur möglich, wenn Individuen ihre Menschenrechte „kennen

7 Rachel Brett, *The Role and Limits of Human Rights NGOs at the United Nations*, in: *Political Studies* 1/1995, S. 96-110, hier: S. 100.

8 Ebenda, S. 101.

9 Ebenda.

10 Vgl. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR), Artikel 21; Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR), Artikel 25; Amerikanische Menschenrechtskonvention (AMRK), Artikel 23; Erklärung der VN über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, Artikel 2; Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Artikel 15; Kopenhagener Dokument, Absatz 10.

und aus[...]üben“.¹¹ Sie ist Ursache und Wirkung der Ermächtigung von Rechteinhabern.

Partizipation ist ein wesentlicher Bestandteil der Subsidiarität. Paolo Carozza zufolge ist Letztere ein Strukturprinzip internationaler Menschenrechtsnormen. „Der Hauptvorteil der Subsidiarität besteht darin, dass sie die internationale, innerstaatliche und subnationale Ebene der Gesellschaftsordnung auf der Grundlage einer substanziellen Vorstellung von menschlicher Würde und Freiheit integriert. Gleichzeitig ermutigt und fördert sie den Pluralismus innerhalb dieser Ebenen.“¹² Die Stichhaltigkeit des Subsidiaritätsarguments wird in mindestens zweierlei Hinsicht bestätigt. Erstens bedeutet Subsidiarität ganz allgemein, dass nur dann auf internationaler Ebene gehandelt wird, wenn die Ziele eines solchen Handelns auf lokaler Ebene nicht hinreichend erreicht werden können, d.h. wenn die internationale Ebene besser dafür geeignet ist, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, die jedoch nicht über das hinausgehen sollten, was zum Erreichen der Ziele notwendig ist.¹³ Maßnahmen auf lokaler Ebene erfordern *per definitionem* Mitwirkung.

Zweitens äußert sich Subsidiarität im Menschenrechtskontext in einem gewissen Ermessensspielraum, was die Auslegung und Umsetzung von Rechten betrifft.¹⁴ Dieser Ermessensspielraum zeigt sich an mehreren Merkmalen internationaler Menschenrechte. Dazu gehört die Voraussetzung, dass alle nationalen Rechtsmittel ausgeschöpft sein müssen, bevor internationale Gremien in Anspruch genommen werden. Dabei geht es nicht nur darum, teure und zeitaufwändige internationale Gerichtsverfahren zu vermeiden. „Die Begründung für die Regel, dass zunächst der nationale Rechtsweg ausgeschöpft sein muss, lautet, dass es sinnlos ist, eine Klage auf internationaler Ebene zu erheben, solange die Möglichkeit besteht, das Problem auf nationaler Ebene zu lösen – durch Amtsgerichte, die möglicherweise eher in der Lage sind, die Fakten einzuschätzen und nationales Recht anzuwenden.“¹⁵ Oder, in den Worten des EGMR:

„Die Regel beruht auf der Annahme [...] dass das innerstaatliche System in Bezug auf die mutmaßliche Verletzung der Menschenrechte wirksame Rechtsmittel zur Verfügung stellt, unabhängig davon, ob die Bestimmungen der Konvention [zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, d. Verf.] Eingang in die nationale Gesetzgebung gefunden haben oder nicht. Sie ist somit ein wichtiger Aspekt des Prinzips, dass der in der Konvention festgelegte Schutzmechanismus sich

11 Schlussakte von Helsinki 1975, S. 8.

12 Paolo G. Carozza, Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law, in: The American Journal of International Law 2003, S. 38-79, hier: S. 40.

13 Vgl. Paul Craig/Grainne de Burca, EU Law. Text, Cases and Materials, Oxford 2008, S. 103.

14 Vgl. Carozza, a.a.O. (Anm. 12), S. 57-58.

15 Antonio Cassese, International Law, Oxford 2005, S. 122.

subsidiär zu den nationalen Systemen zum Schutz der Menschenrechte verhält.¹⁶

Ein weiteres Merkmal ist die Doktrin des Beurteilungsspielraums. Sie ist eine „Erfindung“ des europäischen Menschenrechtsregimes und beruht auf der Prämisse, dass Staaten eine gewisse Freiheit zusteht, was das Abwägen zwischen individuellen Rechten und ihren eigenen Verpflichtungen angeht. Somit sind in der Praxis Unterschiede bei der Interpretation von Menschenrechtsnormen zulässig. Die Doktrin beruht auf dem Verständnis, dass nationale Behörden die konkreten Umstände eines Falles besser beurteilen können als internationale Richter. Die Größe des Spielraums hängt von den Umständen, dem Beschwerdegegenstand und den Konflikten ab, die aus unterschiedlichen gesellschaftlichen, politischen, kulturellen und rechtlichen Traditionen staatlicher Akteure entstehen.¹⁷

Das dritte Merkmal ist eine gewisse normative Unterdeterminiertheit internationaler Menschenrechtsnormen, die als das „Unvermögen, ihre Anforderungen inhaltlich hinreichend zu bestimmen“,¹⁸ beschrieben wird. Die offene Sprache der internationalen Menschenrechtsnormen und der Rahmencharakter der Dokumente erfordern, dass sie im jeweiligen lokalen Kontext betrachtet und pluralistisch interpretiert werden.

Damit soll keine Theoriedebatte zum Thema „Universalität der Menschenrechte versus Kulturrelativismus“ angestoßen werden.¹⁹ Die Menschenrechte sind unbestreitbar „allgemeingültig und unteilbar, bedingen einander und sind miteinander verknüpft“.²⁰ Die Bestimmungen der Menschenrechtsverträge sind nach Treu und Glauben und im Lichte des Ziels und Zwecks eines Vertrages zu interpretieren.²¹ Daraus folgt, dass Staaten zwar eine gewisse Ermessensfreiheit bei der Entscheidung genießen, *wie* sie die internationalen Menschenrechtsnormen am besten innerhalb ihres nationalen Kontexts umsetzen. Sie sind jedoch nicht befugt darüber zu entscheiden, *ob* diese Normen umgesetzt werden müssen.

16 EGMR, Akdivar u.a. v. Türkei, Beschwerde Nr. 21893/93, Urteil vom 16. September 1996, Absatz 65.

17 Vgl. Claire Ovey/Robin C.A. White, The European Convention on Human Rights, Oxford 2006, S. 52-55; Onder Bakircioglu, The Application of the Margin of Appreciation Doctrine in Freedom of Expression and Public Morality Cases, in: German Law Journal 7/2007, S. 711-712.

18 Carozza, a.a.O. (Anm. 12), S. 58.

19 Einen Versuch, Kulturrelativismus und universelle Menschenrechte zu vereinbaren, stellt dar: Jack Donnelly, Cultural Relativism and Universal Human Rights, in: Human Rights Quarterly 7/1984, S. 400-419.

20 World Conference on Human Rights, Vienna, 14-25 June 1993, Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/23, 12. Juli 1993, Absatz. 5; in deutscher Sprache abgedruckt in: Europa-Archiv, Folge 23/1993, S. D 498-520, hier: S. D 500.

21 Vgl. Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, abgeschlossen in Wien am 23. Mai 1969, Artikel 31, abgedruckt in: BGBl. 1985 II, S. 927-960, hier: S. 939.

So ist beispielsweise das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten, in ihrer Muttersprache unterrichtet zu werden, ein Menschenrecht.²² Die genaue Form, in der dieses Recht umgesetzt wird, muss jedoch vom Staat – unter Mitwirkung der entsprechenden Rechteinhaber – entschieden werden. Das Recht könnte durch gesonderte Bildungseinrichtungen, in denen der Unterricht in der Minderheitensprache abgehalten wird, durch zweisprachige Lehrpläne, durch Sprach- und Kulturunterricht in der Minderheitensprache oder auf andere geeignete Weise umgesetzt werden. Ebenso schreiben internationale Menschenrechtsnormen das Recht fest, bei echten, regelmäßig stattfindenden Wahlen zu wählen und gewählt zu werden.²³ Die Entscheidung, welches Wahlsystem die Umsetzung dieses Rechts ermöglicht, bleibt jedoch den Staaten überlassen. Ohne die Diskussionen, die solchen Entscheidungen vorausgehen, und die Beobachtung ihrer Verwirklichung, sobald die Entscheidungen getroffen sind, gäbe es keine echte Umsetzung von Menschenrechten. Innerhalb dieses Prozesses ist die Mitwirkung von NGOs unverzichtbar.

Die Notwendigkeit der Mitwirkung von NGOs ist inzwischen weit über die ursprüngliche Bestimmung in Artikel 71 der VN-Charta hinaus anerkannt: in den Rechtsvorschriften der Menschenrechtsverträge, in der Resolution der VN-Generalversammlung über den Menschenrechtsrat und in den OSZE-Verpflichtungen.

Schon 1996 fand sich im Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) der Hinweis auf Organisationen und Bewegungen.²⁴ Das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT) und das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) sind dabei etwas unklar: Sie sprechen von „zuverlässigen Informationen“, die aus anderen Quellen als den Vertragsstaaten stammen.²⁵ Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter (OPCAT) besagt explizit, dass der Unterausschuss für Prävention mit Organisationen zusammenarbeiten muss, die sich gegen Folter einsetzen,²⁶ und dass der Unterausschuss ebenso wie die nationalen Präventionsmechanismen die Möglichkeit haben müssen, Gespräche mit Personen zu führen, die über relevante Informationen verfügen könnten.²⁷ Diese Personen oder Organisationen müssen vor jeglichen Sanktionen geschützt werden, die als Reaktion auf ihr Gespräch mit dem Unterausschuss erfolgen könnten.²⁸

22 IPbpr, Artikel 27; Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Artikel 14; Kopenhagener Dokument, Absatz 34.

23 AEMR, Artikel 21; IPbpr, Artikel 25; Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), Erstes Zusatzprotokoll, Artikel 3; AMRK, Artikel 23; Kopenhagener Dokument, Absatz 7.

24 ICERD, Artikel 2.1.(e): „Jeder Vertragsstaat [verpflichtet sich], wo immer es angebracht ist, alle eine Rassenintegration anstrebenden vielrassischen Organisationen und Bewegungen zu unterstützen [und] sonstige Mittel zur Beseitigung der Rassenschranken zu fördern [...]“.

25 CAT, Artikel 20; CEDAW Fakultativprotokoll, Artikel 8.

26 OPCAT, Artikel 11 (c).

27 OPCAT, Artikel 14 (d), Artikel 20 (d).

28 OPCAT, Artikel 15.

Die Arbeitsweise und die Geschäftsordnungen aller VN-Menschenrechtsvertragsorgane sehen vor, dass NGOs relevante Information dem entsprechenden Ausschuss vorlegen. Die Ausschüsse wiederum stellen den Vertretern von NGOs während ihrer Sitzungen Zeit zur Verfügung, um Informationen mündlich vorzutragen. Der Menschenrechtsrat muss ebenfalls eng mit der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten,²⁹ und zwar im Rahmen der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung (*Universal Periodic Review*, UPR), die die Mitwirkung aller maßgeblichen Interessenvertreter, einschließlich NGOs, gewährleisten soll.³⁰

Regionale Vertragsorgane, wie z.B. der Beratende Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, arbeiten ähnlich. Der Beratende Ausschuss befasst sich regelmäßig mit von NGOs vorgelegten Alternativberichten und trifft während seiner Besuche einzelner Länder mit Vertretern von NGOs zusammen. Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft ist überdies eine gesetzliche Bestimmung der Europäischen Union. So gewährleistet der Vertrag über die Europäische Union (EUV) beispielsweise nicht nur das Recht von EU-Bürgern, am „demokratischen Leben der Union teilzunehmen“.³¹ Er verpflichtet die Institutionen der EU auch, „den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit [zu geben], ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen“.³²

Praktische Unverzichtbarkeit

In praktischer Hinsicht hält die Mitwirkung der NGOs das internationale Menschenrechtssystem aufrecht. Häufig wird gesagt, das VN-Menschenrechtsregime sei in einem solchen Ausmaß von NGOs abhängig, dass es „ohne deren Informationen zusammenbrechen würde“.³³ Diese Einschätzung wurde mehr als einmal von Menschenrechtsbeauftragten in den Sekretariaten der Vertragsorgane bestätigt, sowohl bei den VN als auch bei regionalen Organen. Dies wird besonders auffällig, wenn keine NGO-Schattenberichte mehr eintreffen, nachdem die finanzielle Förderung eines größeren NGO-Menschenrechtsprogramms abgelaufen ist.

Der Beitrag von NGOs geht jedoch weit über das Einreichen von Schattenberichten bei Vertragsorganen und die Prüfung von Informationen, die von Staaten vorgelegt werden, hinaus. Sie führen Aufklärungskampagnen durch, die sich sowohl an die Öffentlichkeit als auch an Regierungsstellen richten, machen Rechte und Verpflichtungen deutlich und verbreiten Informationen.

29 VN-Generalversammlung, Resolution 60/251, A/RES/60/251, 3. April 2006, Absatz 5 (h).

30 VN-Menschenrechtsrat, Resolution 5/1, A/HRC/5/21, 18. Juni 2007, Absatz 3 (m).

31 EUV, Artikel 10 (3).

32 EUV, Artikel 11 (1).

33 Michael H. Posner/Candy Whittome, *The Status of Human Rights NGOs*, in: *Columbia Human Rights Law Review* 1993-1994, S. 269-290, hier: S. 284.

Durch ihre Arbeit in der Menschenrechtserziehung erhöhen NGOs das Bewusstsein für Menschenrechte. Damit erleichtern sie es Regierungsbeamten, ihren Pflichten besser nachzukommen, und versetzen Rechteinhaber in die Lage, die erfolgreiche Umsetzung ihrer Rechte einzufordern. Durch ihren Einsatz auf internationaler Ebene tragen NGOs dazu bei, Standards zu etablieren und Bündnisse mit wohlwollenden Staaten zu entwickeln, die – auf sich alleine gestellt – in einem Vakuum operieren würden.³⁴ Durch ihren Einsatz innerhalb von Staaten verleihen sie den Menschenrechten Inhalt und Bedeutung auf der Ebene der Bürger. Mittels strategischer Gerichtsverfahren („*strategic litigation*“) versuchen sie, auf juristischem Wege Veränderungen herbeizuführen. Dabei ist das Zusammenspiel von internationalen und örtlichen NGOs entscheidend.

Es gibt zahlreiche Beispiele für die Leistungen von NGOs. Die Rolle der Internationalen Juristenkommission und von *Amnesty International* bei der Entwicklung und Verabschiedung der Erklärung zum Schutz vor Folter und der Antifolterkonvention sowie ihr Drängen auf eine universelle Strafgerichtsbarkeit für mutmaßliche Folterer sind gut dokumentiert. Die Mitarbeit einer NGO-Koalition am Entwurf der Kinderrechtskonvention und des anschließenden Fakultativprotokolls wurde als „beispiellos in der Geschichte der Entwicklung internationaler Instrumente“³⁵ beschrieben.

Auf den Gebieten Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung haben NGOs die Verabschiedung der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien aus dem Jahr 2000 aktiv mit vorangetrieben. Sie erfolgte im Anschluss an den überraschenden Erfolg der Rechtsradikalen bei den Wahlen in Österreich und auf internationalen politischen Handlungsdruck. NGOs griffen die eben verabschiedete Gesetzgebung dann auch auf und strengten Gerichtsverfahren an, was im Bereich der Antidiskriminierung das Beschreiten neuer Wege bedeutete.

Führend in dieser Hinsicht ist das Europäische Zentrum für die Rechte der Roma (*European Roma Rights Centre*, ERRC), dessen strategische Gerichtsverfahren vor dem EGMR einen bis dahin nicht dagewesenen Beitrag zur Entwicklung der Rechtsprechung zu Artikel 14 der Menschenrechtskonvention darstellten.³⁶ Ähnlich hat auch die *Minority Rights Group International* (MRG) erfolgreich erstmals Klage gemäß Protokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention erhoben.³⁷

34 Vgl. ebenda, S. 284.

35 Brett, a.a.O. (Anm. 7), S. 100-101.

36 Zu den bahnbrechenden Fällen gehören: EGMR, D.H. u.a. v. Tschechische Republik, Beschwerde Nr. 57325/00, *Šečić v. Kroatien*, Beschwerde Nr. 40116/02, *Moldovan u.a. v. Rumänien*, Beschwerde Nr. 41138/98 und 64320/01.

37 EMRG, *Sejdić und Finci v. Bosnien und Herzegovina*, Beschwerde Nr. 27996/06 und 34836/06.

Die Zivilgesellschaft und die menschliche Dimension der OSZE

Dass Menschenrechts-NGOs unverzichtbare Akteure im System des internationalen Menschenrechtsschutzes sind, ist seit der Verabschiedung der Charta der Vereinten Nationen eine – wenn auch nicht sonderlich explizit – anerkannte Tatsache. Es mag zwar sein, dass die Regierungen der die Vereinten Nationen bildenden Staaten Menschenrechte als ein legitimes internationales Anliegen betrachteten, das allein den Regierungen vorbehalten bliebe.³⁸ Artikel 71 der VN-Charta legte allerdings fest, dass der Wirtschafts- und Sozialrat „geeignete Abmachungen zwecks Konsultation mit nichtstaatlichen Organisationen treffen [kann], die sich mit Angelegenheiten seiner Zuständigkeit befassen“.³⁹

Während sich die internationalen Instrumente und Mechanismen zum Schutz und zur Förderung der universellen Menschenrechte quälend langsam unter der Federführung der VN entwickelten, entstand eine nichtstaatliche Menschenrechtsbewegung. Sie umfasste größere und kleinere zivilgesellschaftliche Gruppen, ohne die eine solche Entwicklung nicht möglich gewesen wäre. Das Entstehen dieser Bewegung vollzog sich in zwei Stufen. Zunächst wurden in den 1960er und 1970er Jahren internationale Menschenrechts-NGOs im globalen Norden gegründet, die sich auf Probleme des globalen Südens konzentrierten. Danach hat sich die Zahl nationaler Menschenrechtsgruppen in praktisch allen Regionen der Welt innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte vervielfältigt.⁴⁰ Die Beziehung ist symbiotisch: Als Streiter für die Menschenrechte haben NGOs dazu beigetragen, diese erfolgreich umzusetzen. Gleichzeitig werden sie selbst durch Menschenrechte gestärkt, da das Vorhandensein von Rechten wie z.B. der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit notwendige Voraussetzungen für den Erfolg von NGOs sind.⁴¹

Die Mitwirkung der NGOs an der Entwicklung des internationalen Menschenrechtsregimes im Rahmen der VN wurde zum einen durch den in der VN-Charta vertretenen restriktiven Ansatz erschwert. Zum anderen stellten auch die Beschränkungen in den ersten Resolutionen des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC), in denen die Konsultationsverfahren zwischen dem Rat und NGOs genau festgelegt waren, ein Hindernis dar.⁴² Um den ECOSOC-Konsultativstatus zu erlangen, musste eine Organisation ein „anerkanntes internationales Ansehen“ genießen und in einer „erheblichen Zahl von Ländern in unterschiedlichen Regionen der Welt, sofern möglich, vertreten sein“.⁴³

38 Vgl. Posner/Whittome, a.a.O. (Anm. 33), S. 269.

39 Charta der Vereinten Nationen, Artikel 71.

40 Vgl. Posner/Whittome, a.a.O. (Anm. 33), S. 269-270.

41 Vgl. Hodgson, a.a.O. (Anm. 2), S. 13.

42 ECOSOC Resolution 288 B (X), 27. Februar 1950, abgelöst von ECOSOC Resolution 1296 (XLIV), 23. Mai 1968.

43 ECOSOC Resolution 1296 (XLIV), 23. Mai 1968, Teil I, Absatz 4.

Von nationalen Organisationen wurde erwartet, dass sie ihre Ansichten durch die entsprechenden internationalen NGOs vortragen. Sie sollten eigenständig zugelassen werden „nach Konsultationen mit dem betreffenden Mitgliedstaat, um eine ausgewogene und wirksame Repräsentation von nichtstaatlichen Organisationen zu erreichen, die wichtige Interessen aus allen Regionen und Gebieten der Welt wiedergeben oder über besondere Erfahrungen verfügen, die sich der Rat zunutze machen könnte“.⁴⁴ Dieses Arrangement begünstigte ressourcenreiche NGOs, die ein anerkanntes internationales Ansehen in einer erheblichen Zahl von Ländern erlangen konnten, und ging auf Kosten vergleichsweise kleiner NGOs mit knappen Mitteln, für die „Genf“ ein ferner geographischer Begriff blieb. Dieses Defizit wurde erst 1996 behoben, als die Zuerkennung des Konsultativstatus auf regionale, subregionale und nationale Organisationen ausgeweitet wurde.⁴⁵

Es überrascht nicht, dass die frühen Jahre der Teilnahme von NGOs an VN-Menschenrechtsforen von einer „Kalter-Krieg-Paranoia hinsichtlich der politischen Loyalitäten, die einigen, insbesondere menschenrechtsorientierten, NGOs mit Staaten diesseits oder jenseits der Ost-West-Trennlinie unterstellt wurden“,⁴⁶ geprägt waren. Obwohl die zu jener Zeit gültige Resolution keinerlei entsprechende Bestimmungen enthielt, wurde der Konsultativstatus gelegentlich wieder aberkannt, weil einige Mitgliedstaaten, unter ihnen Großbritannien und die USA, mit der Kritik von NGOs an ihrer Politik unzufrieden waren.⁴⁷ Während die Teilnahme von NGOs an den VN-Foren durch den ECOSOC-Status eingeschränkt war, blieb die OSZE – trotz in unterschiedlicher Häufigkeit und Intensität auftretender gegenteiliger Diskussionen – offen für alle, die sich anmelden wollten, mit Ausnahme solcher „Organisationen, die zur Anwendung von Gewalt greifen oder öffentlich den Terrorismus oder die Anwendung von Gewalt billigen“.⁴⁸ Anders als die anfänglich sicherlich elitär wirkende Haltung der Vereinten Nationen, die über lange Zeit die Teilnahme internationaler Menschenrechts-NGOs aus dem Norden begünstigte, war die Haltung der OSZE in dieser Hinsicht deutlich offener.

Die KSZE/OSZE hat die Wichtigkeit zivilgesellschaftlicher Beteiligung seit Beginn des Helsinki-Prozesses erkannt. Im Jahr 1975 bestätigten die Teilnehmerstaaten, dass „Organisationen und Personen eine relevante und positive Rolle zukommt, zur Erreichung dieser Ziele ihrer Zusammenarbeit beizutragen“.⁴⁹ Es ist allgemeiner Konsens, dass die Schlussakte von Helsinki

44 Ebenda, Teil II, Absatz 9.

45 Vgl. ECOSOC Resolution 1996/31, 25. Juli 1996, Teil I, Absatz 8.

46 Otto, a.a.O. (Anm. 5), S. 110.

47 Vgl. ebenda, S. 117.

48 Helsinki-Dokument 1992, Kapitel IV, Absatz 16.

49 Schlussakte von Helsinki 1975, S. 9.

den Anstoß zur Entwicklung von NGOs gab – unabhängigen Bürgergruppen, deren Anliegen die Überwachung von Menschenrechtsprinzipien ist.⁵⁰

1985 wurde NGOs der Zugang zu weiteren KSZE-Treffen über die Eröffnungs- und Schlussitzungen hinaus erlaubt. Allerdings hatten NGOs sich auch vorher schon beteiligt, indem sie eigene „Parallelveranstaltungen“⁵¹ organisierten. Um NGOs Interventionen bei KSZE-Treffen zu ermöglichen, nahmen einige Regierungen NGO-Vertreter in ihre Delegationen auf. Diese Praxis wurde von Regierungen sowohl östlich als auch westlich von Wien beibehalten.⁵² Als Wendepunkt in den Beziehungen zwischen NGOs und der KSZE/OSZE gilt die Charta von Paris aus dem Jahr 1990, die zum ersten Mal festlegte: „Diese [nichtstaatlichen] Organisationen, Gruppierungen und Einzelpersonen müssen auf geeignete Art und Weise in die Tätigkeit und die neuen Strukturen der KSZE einbezogen werden [...]“.⁵³ Die OSZE-Verpflichtungen gestatten jedoch nicht nur die Teilnahme an OSZE-Foren. Sie sehen auch vor, dass das Individuum das Recht haben muss, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu kennen, auszuüben und – entweder alleine oder gemeinsam mit anderen – aktiv zu ihrer Förderung und ihrem Schutz beizutragen. Im Kopenhagener Dokument verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten,

„zu gewährleisten, dass Einzelpersonen ihr Recht auf Vereinigung ausüben dürfen, einschließlich des Rechts, nichtstaatliche Organisationen, die sich für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten einsetzen, darunter Gewerkschaften und Menschenrechtsgruppen, zu bilden, diesen beizutreten und in diesen aktiv mitzuwirken“.⁵⁴

Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich ferner, den „Mitgliedern solcher Gruppen und Organisationen ungehindert Zugang zu ähnlichen Vereinigungen im In- und Ausland und zu internationalen Organisationen zu ermöglichen und es ihnen zu gestatten, mit solchen Gruppen und Organisationen Verbindungen zu unterhalten, Austauschaktivitäten, Kontakte und Zusammenarbeit zu pflegen [...]“.⁵⁵ Die Begeisterung über die NGO-Teilnahme hielt innerhalb der KSZE noch eine Weile an. In Moskau erkannten die Teilnehmerstaaten 1991 an, dass die aktive Einbeziehung von Personen, Gruppen, Organisationen und Institutionen eine wesentliche Rolle dabei spielte, weitere Fortschritte bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension zu gewährleisten. Sie begrüßten die „Aktivitäten nichtstaatlicher Organisationen [...], wie unter anderem die Beobachtung der

50 Vgl. Rachel Brett, NGOs and the Human Dimension of the OSCE, in: CSCE ODIHR Bulletin 1/1992-1993, S. 3-8; Shaun R. Barcavage, NGOs in the System of European Security, in: CSCE ODIHR Bulletin 1/1996-1997.

51 Brett, a.a.O. (Anm. 50), S. 5.

52 Vgl. ebenda, S. 6.

53 Charta von Paris 1990, S. 11.

54 Kopenhagener Dokument, Absatz 10.3.

55 Ebenda, Absatz 10.4.

Einhaltung von KSZE-Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension“ und erlaubten ihnen, „ihre Ansichten den eigenen Regierungen sowie den Regierungen aller anderen Teilnehmerstaaten im Verlauf der künftigen Arbeit der KSZE im Bereich der menschlichen Dimension mitzuteilen“.⁵⁶ Am wichtigsten war vielleicht die von den Teilnehmerstaaten verabschiedete Definition von NGOs als Organisationen, „die sich [...] als solche erklären“.⁵⁷ Im Jahr 1992 wurden in Helsinki die Rahmenbedingungen für die Einbeziehung nichtstaatlicher Organisationen in die Aktivitäten der KSZE weiter verbessert. Es wurden Richtlinien für den Zugang von NGOs zu KSZE-Foren spezifiziert, die Leiter der Institutionen wurden angewiesen, „Verbindungspersonen für nichtstaatliche Organisationen“ zu benennen, und Kontakte, der Meinungs austausch und informelle Treffen zwischen NGOs und Behörden wurden erleichtert. Hinzu kamen weitere ähnliche Vorschriften. Im Vergleich zu dem damaligen System der Vereinten Nationen war die Teilnahme nicht auf Organisationen mit „anerkanntem internationalen Ansehen“ beschränkt, wie es der ECOSOC-Status verlangte, sondern blieb für alle NGOs offen, die sich „als solche erklärten“. Die Frage, ob ein Konsultativstatus eingeführt werden sollte, wurde und wird bis heute diskutiert. Vorerst ist jedoch keine Einigung über Bedingungen zu erwarten, die die Teilnahme von NGOs an den OSZE-Foren einschränken würden.

Der Beitrag des BDIMR: Partnerschaft und Unterstützung

Nach der Auflösung der Sowjetunion im Jahr 1991 wurden zahlreiche neue Teilnehmerstaaten in die KSZE aufgenommen.⁵⁸ Aufgrund dieser dramatischen Umwälzungen in Europa und der Notwendigkeit, die KSZE-Institutionen und -Strukturen zu stärken, wurde das Büro für freie Wahlen „zur Erweiterung der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten im Bereich der Menschlichen Dimension“⁵⁹ in das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) umgewandelt. Zu den neuen Aufgaben des Büros gehörte es, „als institutioneller Rahmen für den Austausch und die gemeinsame Nutzung von Informationen über verfügbare technische Unterstützung, Fachwissen und nationale sowie internationale Programme [zu] dienen, die darauf abzielen, die neuen Demokratien beim Aufbau ihrer Institutionen zu unterstützen“, und „Kontakte zu den am Aufbau demokratischer Institutionen aktiv beteiligten nichtstaatlichen Organisationen her[zu]stellen,

56 Moskauer Dokument 1991, Absätze 43.3 und 43.4.

57 Ebenda, Absatz 43.

58 Bei einem zusätzlichen Treffen auf Ministerebene in Moskau 1991 wurden die drei baltischen Staaten aufgenommen. Im Prager Dokument 1992 wurden zehn weitere Länder als Teilnehmerstaaten begrüßt: Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Moldau, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine und Usbekistan. Im März 1992 wurden auf dem Ersten zusätzlichen Treffen des Rates der KSZE in Helsinki drei weitere Staaten – Kroatien, Georgien und Slowenien – als Teilnehmerstaaten aufgenommen.

59 Prager Dokument 1992, III. Menschliche Dimension, Absatz 9.

um den interessierten Teilnehmerstaaten zu ermöglichen, deren umfangreiche Ressourcen und Sachkenntnisse zu nutzen“.⁶⁰

Nach der Verabschiedung des Prager Dokuments und als Reaktion auf die neuen politischen Realitäten begann das BDIMR – auf Grundlage seines erweiterten Mandats – zahlreichen Aktivitäten nachzugehen. Sie zielten darauf ab, „die Zivilgesellschaft zu entwickeln, sie auszubilden und ihr mehr Macht zu verleihen“. Gleichzeitig sollten „rechtsstaatliche Kapazitäten erweitert und Rechenschaftspflicht und Transparenz staatlicher Institutionen erhöht werden“. Zudem sollten „mehrere Schlüsselgruppen gezielt angesprochen werden“, darunter junge Leute, Juristen und Wissenschaftler.⁶¹

Im Bereich grundlegender Menschenrechte unterstützte das BDIMR zahlreiche NGOs und bildete sie in Standards und Prinzipien aus, um „Einzelpersonen mehr Vertrauen und die Fähigkeit zu verleihen, für die Achtung dieser Rechte einzutreten“.⁶² Aufbauend auf dem bereits bestehenden Netzwerk aus erfahrenen Experten der Zivilgesellschaft unterstützte das BDIMR Programme zur Menschenrechtsüberwachung und -berichterstattung. So hat z.B. das gemeinsam mit der Polnischen Helsinki-Stiftung für Menschenrechte durchgeführte Programm in vielen OSZE-Staaten die Möglichkeiten von NGOs zur Ausübung ihrer Tätigkeit verbessert und damit gleichzeitig – ganz im Geiste des Helsinki-Prozesses – Netzwerke und Zusammenschlüsse im gesamten OSZE-Raum gestärkt.

Viele Teilnehmer des BDIMR-Trainings kamen hierbei erstmals mit dem Thema NGO-Management oder mit internationalen Menschenrechtsnormen in Kontakt. Die Ausbildungslehrgänge zu Menschenrechtsthemen wurden nach 2000 im Rahmen von Projekten fortgesetzt, zu denen z.B. ein mehrjähriges Programm gehörte, das in Zusammenarbeit mit dem Armenischen Helsinki-Komitee und dem tadschikischen Büro für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit durchgeführt wurde. Es wandte sich an neue Menschenrechtsgruppen und -aktivisten in abgelegenen Regionen Armeniens und Tadschikistans und stärkte damit die vorhandenen Kapazitäten außerhalb der Hauptstädte. Programme dieser Art unterstützten die Gründung neuer Menschenrechtsgruppen, die sich nach einer Analyse ihrer Bedürfnisse und des Bedarfs vor Ort herausbildeten.

In den darauf folgenden Stufen des Programms wurden die Teilnehmer in Lobbyarbeit und anderen Fertigkeiten ausgebildet, die ihrer zukünftigen Arbeit zugute kommen würden. Die Berichte über die Ergebnisse der durchgeführten Projekte wurden von erfahrenen Ausbildern analysiert und als Werkzeuge in der Lobbyarbeit für verschiedenste Themen verwendet, von Frauenrechten bis zur Medienfreiheit, von den Rechten von Menschen mit Behinde-

60 Ebenda, Absatz 10.

61 Eric Rudenshiold, Facing the challenges of the next decade, in: OSCE/ODIHR, Ten Years of ODIHR: Working for Human Rights and Democracy (1991-2001), Warschau 2001, S. 47-49, hier: S. 48, unter: <http://www.osce.org/odih/20457>.

62 Pavel Chacuk, Feature: ODIHR's Human Rights Training Strengthens Civil Society in Central Asia and the Caucasus, 15. November 2006, unter: <http://www.osce.org/odih/57550>.

rung bis zum Recht auf ein faires Gerichtsverfahren. Die Unterstützung solcher kleineren Projekte hat sich als wichtig erwiesen, und das nicht nur, um die Kapazitäten der Zivilgesellschaft durch „*Learning by Doing*“ zu stärken, sondern auch um Problembereiche zu identifizieren, auf die das BDIMR die zuständigen Behörden aufmerksam machen konnte.

Die Programme haben dazu geführt, dass sich viele neue Menschenrechtsaktivisten in örtlichen NGOs engagieren und allmählich den Nutzen der Zivilgesellschaft zu schätzen lernen, wenn es darum geht, die von ihnen gewünschten institutionellen Veränderungen herbeizuführen. Beispielsweise schlossen sich einige Absolventen des Programms in Tadschikistan der Nationalen Koalition gegen Folter an und nahmen an der Vorbereitung des Schattenberichts an den VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes teil.⁶³ Einige Teilnehmer wurden selber Ausbilder und sind immer noch an gemeinsamen Aktivitäten mit dem BDIMR beteiligt. Die Notwendigkeit, zivilgesellschaftliche Organisationen im OSZE-Raum in Menschenrechtsbelangen auszubilden, besteht jedoch nach wie vor – vor allem, weil es gilt, eine neue Generation von Menschenrechtsaktivisten aufzubauen.

Im Laufe der Jahre hat das BDIMR seine Unterstützung für die Zivilgesellschaft in Menschenrechtsbelangen auf eine große Bandbreite an Aktivitäten und Methoden ausgeweitet. Dazu gehören die organisatorische und strategische Unterstützung beim Erwerb von Fachkenntnissen im Bereich internationaler Menschenrechtsnormen und entsprechender OSZE-Verpflichtungen, bei der Lobbyarbeit, beim Aufbau von Netzwerken und Zusammenschlüssen sowie bei langfristigen Projekten, die Menschenrechts-NGOs bei ihrer Arbeit helfen. Dies verbessert auch den Dialog zwischen Zivilgesellschaft und Regierungsvertretern sowie von Vertretern der Zivilgesellschaft untereinander.

Bei der Aufgabe, die Erfüllung von Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten, sind zivilgesellschaftlichen Gruppen zu unverzichtbaren Partnern des BDIMR geworden. Sie haben nicht nur Informationen gesammelt und übermittelt, sondern auch Lösungen vorgeschlagen und oftmals bei deren Umsetzung mitgeholfen. Die Rolle des BDIMR bestand dabei darin, NGOs mit dem notwendigen Fachwissen zu unterstützen, aber auch darin, Kommunikationskanäle aufrechtzuerhalten, vorgelegte Befunde zu analysieren und den Dialog mit den Behörden zu verbessern. Gute Beispiele für diese Form des Beistands sind die Projekte zur Überwachung der Versammlungsfreiheit, die in einer Reihe von OSZE-Teilnehmerstaaten durchgeführt wurden. Sie verfolgten mehrere Ziele, darunter die Stärkung der Monitoring-Kapazitäten von Aktivisten und lokalen NGO-Partnern, das Sammeln und Analysieren von Informationen zur Gesetzgebung in Bezug auf die Versammlungsfreiheit und deren Anwendung

63 Vgl. Nigina Bakhrieva, Main conclusions and recommendations, as a result of the Project „Capacity Building for NGOs in Monitoring Human Rights in Tajikistan“ (2005-2007), implemented by the Bureau on Human Rights and Rule of Law and the OSCE/ODIHR (liegt den Autorinnen vor).

sowie die Erstellung von Berichten, die als Grundlage für Gespräche mit Regierungen über mögliche Gesetzesänderungen und die verbesserte Anwendung von Gesetzen dienen können.

Zivilgesellschaftliche Akteure aus fünf Teilnehmerstaaten trafen sich 2010 in Chişinău mit Vertretern des BDIMR, von OSZE-Feldoperationen und des Europarats, um Erkenntnisse und Erfahrungen auszutauschen. Die Teilnehmer formulierten mehrere Empfehlungen zur Überwachung der Versammlungsfreiheit. Diese werden für die OSZE und NGOs bei der Durchführung noch effektiverer Projekte zur Überwachung der Versammlungsfreiheit in anderen Teilnehmerstaaten hilfreich sein.

Darüber hinaus haben das BDIMR und die Venedig-Kommission des Europarats ihre Leitlinien zur Versammlungsfreiheit⁶⁴ unter erheblicher Mitwirkung der OSZE/BDIMR-Expertenkommission, der anerkannte Menschenrechtsexperten und Mitglieder der Zivilgesellschaft angehören, aktualisiert. Das BDIMR und die Venedig-Kommission unterstützen die OSZE-Teilnehmerstaaten und die Mitglieder des Europarats schon seit Jahren im Bereich der Gesetzgebung. Sie helfen ihnen dabei sicherzustellen, dass ihre Gesetzgebung in Bezug auf die Versammlungsfreiheit den europäischen und internationalen Standards entspricht. Die Entwicklung der Leitlinien war ein wichtiger Bestandteil dieser Unterstützung, von der auch die Datenbank *Legislationline.org* des BDIMR profitiert hat. Dort können Gesetzgeber und Zivilgesellschaft gute Beispiele aus der Gesetzgebung anderer Teilnehmerstaaten finden.

In fast allen Bereichen seiner programmatischen Arbeit beteiligt sich das BDIMR an wichtigen Forschungen und reagiert damit auf den von Akteuren der Zivilgesellschaft geäußerten Bedarf. Daraus sind zahlreiche Hilfsmittel, Publikationen und Werkzeuge entstanden, oft auch in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen wie dem Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) und dem Europarat.⁶⁵ Die Publikationen liegen in der Regel auf Englisch und Russisch vor und können in den meisten Fällen kostenlos von der Website der OSZE heruntergeladen werden. Ein aktuelles Beispiel ist das Handbuch zur Überwachung der Versammlungsfreiheit.⁶⁶ Im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung führten ausgiebige Beratungen mit zivilgesellschaftlichen Experten zur Entwicklung eines Leitfadens zum Umgang mit Hassverbrechen.⁶⁷ Die Leitlinien dienen als Grundlage für BDIMR-Ausbildungsprogramme für NGOs, die darauf abzielen, sie mit dem Wissen und den Fähigkeiten auszu-

64 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, in zweiter Auflage unter: <http://www.osce.org/odihr/75338>.

65 ODIHR/Council of Europe/OHCHR/UNESCO, Human Rights Education in the School Systems of Europe, Central Asia and North America: A Compendium of Good Practice, Warschau 2009, unter: <http://tandis.odihr.pl/documents/hre-compedium/>.

66 OSCE/ODIHR, Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly, Warschau 2011, unter: <http://www.osce.org/odihr/75338>.

67 OSCE/ODIHR, Preventing and responding to hate crimes. A resource guide for NGOs in the OSCE region, Warschau 2009, unter: <http://www.osce.org/odihr/39821>.

statten, die nötig sind, um in ihren Gemeinschaften Hassverbrechen zu verhindern bzw. auf sie zu reagieren.

Über seine programmatische Arbeit und seine Publikationen hinaus ist auch der Beitrag des BDIMR zu den Implementierungstreffen der menschlichen Dimension erwähnenswert, die seit 1998 jährlich in Warschau stattfinden.⁶⁸ Im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte ist das Implementierungstreffen zu Europas größtem Menschenrechtsforum geworden. Es wird einberufen, um die Implementierung sämtlicher Verpflichtungen in der menschlichen Dimension zu diskutieren und Vertreter der Zivilgesellschaft und der Regierungen der Teilnehmerstaaten zusammenzuführen.

Wie das Helsinki-Dokument 1992 festhält, sind NGOs mit einschlägigen Erfahrungen im Bereich der menschlichen Dimension „eingeladen, dem Implementierungstreffen schriftliche Darlegungen zu übermitteln, zum Beispiel durch das BDIMR, und können vom Implementierungstreffen [...] jederzeit eingeladen werden, zu spezifischen Fragen mündlich Stellung zu nehmen“.⁶⁹ Alle Teilnehmer haben gleichermaßen Zugang zur Rednerliste, wodurch sie Beiträge zu den Arbeitssitzungen liefern können. Außerdem geben hochrangige Vertreter des BDIMR, anderer OSZE-Institutionen und von Feldoperationen zumeist einen Überblick über ihre Prioritäten und Projekte und internationale Organisationen und NGOs sind eingeladen, Kommentare abzugeben, Fragen zu stellen und ihre eigenen Vorstellungen, Ideen und Projektvorschläge darzulegen. Zahlreiche Nebenveranstaltungen, die auf bestimmte Themen aus dem Bereich Menschenrechte aufmerksam machen, werden jedes Jahr von NGOs parallel zu den Hauptarbeitssitzungen organisiert.

NGOs müssen ihre Eingaben koordinieren und klare und in sich schlüssige Botschaften formulieren, damit ihr Zusammentreffen mit Entscheidungsträgern möglichst effektiv ist. Für manche Bereiche – wie etwa Toleranz und Nichtdiskriminierung oder auch nationale Menschenrechtsinstitutionen – hat das BDIMR Vorbereitungstreffen eingerichtet, bei denen NGOs vor den Veranstaltungen ihre Meinung austauschen und sich auf gemeinsame Empfehlungen einigen können. Im Laufe der Jahre hat das BDIMR als Moderator bei den Vorbereitungstreffen dazu beigetragen, die Botschaften der Zivilgesellschaft zu stärken und zu konsolidieren, wie z.B. die Empfehlungen zum Umgang mit Hassverbrechen, die von etlichen der führenden NGOs im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung unterzeichnet wurden.⁷⁰ Nach jahrelangen Diskussionen über die menschliche Dimension könnte das Implementierungstreffen außerdem von der Einführung innovativerer Themen und kreativerer Ansätze profitieren, die zivilgesellschaftlichen Akteuren eine noch effektivere Teilnahme an den jährlichen Treffen ermöglichen würden.

68 Außer 1999 und 2010 aufgrund der Gipfeltreffen in Istanbul bzw. Astana.

69 Helsinki-Dokument 1992, Kapitel VI, Absatz 15.

70 Vgl. Suzette Bronkhorst (*Internet Centre Anti Racism Europe – ICARE*), Contributions to the OSCE HDIM 2009 working session 10 on tolerance and non-discrimination II, 5. Oktober 2009.

Bevorstehende Herausforderungen

Der Optimismus der 90er Jahre im Anschluss an die Welle der Demokratie, die über Osteuropa und die ehemalige Sowjetunion geschwappt war, hat mit der Zeit nachgelassen. Gründe dafür sind das Aufkommen ernsthafter globaler Bedrohungen sowie ein Konjunkturabschwung, der sich zu einer weltweiten Finanzkrise ausgeweitet und in manchen Fällen den Übergang zur Demokratie zum Erliegen gebracht hat. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten und danach auch in anderen Staaten warfen neue, äußerst schwerwiegende Sicherheitsfragen auf, die beantwortet werden mussten.

Der Beschluss des Ministerrats von Bukarest über die Bekämpfung des Terrorismus aus dem Jahr 2001 bestätigte, die Teilnehmerstaaten „werden terroristische Bedrohungen nicht hinnehmen, sondern mit allen Mitteln [...] bekämpfen [...] und bekräftigen die Normen, Prinzipien und Werte der OSZE“.⁷¹ Wie wichtig es ist, die Zivilgesellschaft in eine umfassende und mehrdimensionale Antwort auf die terroristische Bedrohung einzubinden, zeigt sich in einer Reihe von Dokumenten. Beispielsweise erkannte die Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus aus dem Jahr 2002 an, dass es unerlässlich sei, die Zivilgesellschaft an der Suche nach gemeinsamen politischen Konfliktlösungen zu beteiligen; ebenso sei die Förderung von Menschenrechten und Toleranz ein wichtiges Element der Verhütung von Terrorismus und gewaltsamem Extremismus.⁷² Der Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus beauftragte das BDIMR unmittelbar damit, weiterhin Projekte zur Festigung der demokratischen Institutionen, der Zivilgesellschaft und der verantwortungsbewussten Regierungsführung auszuarbeiten.⁷³ Im Rahmen dieser Aufgabe entwickelte das BDIMR ein Handbuch zum Schutz der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung.⁷⁴ Außerdem hat es eine Reihe von Maßnahmen zum Kompetenzaufbau für die Zivilgesellschaft sowie für Strafverfolgungsbehörden von OSZE-Teilnehmerstaaten durchgeführt. Damit wurden ihnen das Wissen und die Fähigkeiten an die Hand gegeben, mit einigen der schwierigen Probleme umzugehen, die durch die zunehmenden Sicherheitsbedrohungen entstanden waren.

71 Beschluss Nr. 1, Bekämpfung des Terrorismus, MC(9).DEC/1/Corr.1, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, 3. und 4. Dezember 2001, MC.DOC/2/01, Bukarest, 4. Dezember 2001, S. 7-14, hier: S. 7.

72 Vgl. OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2002, MC.DOC/1/02, Porto, 7. Dezember 2002, S. 9-12, hier: S. 11, Absatz 20. Auch das 2001 Bishkek Programme of Action on Strengthening Comprehensive Efforts to Counter Terrorism betonte die Wichtigkeit aktiven zivilgesellschaftlichen Engagements im Kampf gegen den Terrorismus.

73 Vgl. Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, Anhang zu MC(9).DEC/1/Corr.1, a.a.O. (Anm. 71), S. 8-14, hier: S. 10, Absatz 10.

74 ODIHR, Countering Terrorism, Protecting Human Rights. A Manual, Warschau 2007, unter: <http://www.osce.org/odihr/29103>.

Zusätzlich zu den globalen Bedrohungen der Sicherheit stehen die Staaten im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts vor dem Problem, die weltweite Finanzkrise bewältigen zu müssen, die sich auch negativ auf die finanzielle Förderung der Zivilgesellschaft ausgewirkt hat. Auch der Wiederaufbau nach Konflikten sowie die unter der Bezeichnung „Arabischer Frühling“ bekannt gewordenen Ereignisse des Jahres 2011 haben die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger und Geldgeber auf andere Regionen als den OSZE-Raum gelenkt. Noch sind keine örtlichen Geldgeber in Erscheinung getreten, die an die Stelle internationaler Hilfen treten könnten, obwohl einige ermutigende Trends in Richtung einer Kultur der sozialen Verantwortung der Unternehmen zu verzeichnen sind. Unterstützung durch die EU beruht oftmals auf schwerfälligen Programmen und die Verteilung der nicht leicht zu erlangenden Fördergelder erfolgt zumeist durch Regierungen. In einigen Fällen ist dadurch die Existenz von Menschenrechts-NGOs gefährdet, denen – vor allem in den postsozialistischen Demokratien Mittel- und Osteuropas – die Mittel fehlen, um auch nur ihre Kernaktivitäten ausüben zu können.⁷⁵ Die Teilnehmerstaaten müssen sich daher die Auswirkungen der Krise auf die Zivilgesellschaft gewissenhaft vor Augen führen. Sie müssen sicherstellen, dass das BDIMR über genügend personelle und finanzielle Ressourcen verfügt, um zivilgesellschaftlichen Gruppen weiterhin Unterstützung und technisches Fachwissen zukommen lassen zu können.

Da die politischen und wirtschaftlichen Reformen zudem in einigen Teilen des OSZE-Gebiets nicht so schnell vorangehen wie erwartet und im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung ernsthafte Probleme hinsichtlich der Einhaltung der Menschenrechte entstehen, ist die organisierte Zivilgesellschaft inzwischen weniger optimistisch, was die gegenwärtige Situation betrifft, und steht dem internationalen Engagement sowie den Hilfeleistungen der Geberländer zunehmend kritisch gegenüber. Die jüngsten Demokratiemessungen stellen in der Tat „Rückschläge [bei der Demokratisierung] oder eine Erosion der Demokratie und zunehmende Ernüchterung über die Ergebnisse einiger politischer Liberalisierungen“⁷⁶ fest.

Eine Gruppe von *Non-Profit*-Organisationen wies 2008 in einem Bericht darauf hin, dass sich der Diskurs erheblich verlagert habe: vom Wiederaufbau der Demokratie in den 1990er Jahren zum Schutz der Demokratie im „neuen“ Europa. Vor allem die weltweite und „anhaltende Gegenbewegung zur Demokratie“, die sich „weit verbreitet und intensiviert“ habe, gebe Anlass zur Sorge, denn sie bedeute einen „unverkennbaren Übergang von der direkten Unterdrückung der Demokratie, der Menschenrechte und zivilgesellschaftlicher Aktivisten und Gruppen zu subtileren Versuchen der Regierungen, den Raum einzuschränken, in dem zivilgesellschaftliche Organisationen arbei-

75 Siehe USAID, 2009 NGO Sustainability Index, unter: http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2009/complete_document.pdf.

76 Economist Intelligence Unit, Index of Democracy 2010, unter: graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf.

ten“.⁷⁷ Der Bericht untersucht mehrere geschickte gesetzliche oder quasigesetzliche Maßnahmen, mit denen Staaten NGOs gängeln. Sie errichten „*Vereinigungsbarrieren*, um die Bildung von Organisationen zu verhindern oder davor abzuschrecken, und *Ressourcenbarrieren*, um den Zugang der Organisationen zu Ressourcen zu beschränken, die sie für ihre Tätigkeit benötigen“.⁷⁸ Der Bericht weist auch auf das recht neue Phänomen der Ausbreitung von „GONGOs“ hin. Dabei handelt es sich um von Regierungen gegründete Organisationen, die als regierungsgesteuerte NGOs (*government-organized NGOs*, GONGOs) bezeichnet werden und „legitime NGOs angreifen, die Politik der Regierung verteidigen und dabei so tun, als seien sie ‚unabhängig‘ – oder auf sonstige unangemessene Weise den Spielraum für tatsächlich unabhängige staatsbürgerliche Aktivitäten einschränken. Aufgrund all dessen sind GONGOs schwer einzuordnen.“⁷⁹

Auf der Grundlage einer Analyse verschiedener Faktoren und Phänomene, die den Wirkungsgrad von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich für Menschenrechte einsetzen, einschränken, nennt der Bericht einige grundsätzliche Prinzipien, die die Grundrechte und -freiheiten betreffen, die die Organisationen selbst vor repressiven Eingriffen der Regierungen schützen sollen. Sie stimmen im Großen und Ganzen mit den entsprechenden OSZE-Verpflichtungen zur Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit überein. Über diese Empfehlungen hinaus enthält der Bericht jedoch den Aufruf an die internationale Gemeinschaft und an die Regierungen, diese Prinzipien zu übernehmen und anzuwenden. Er appelliert gleichzeitig an die zivilgesellschaftlichen Organisationen, nationale und regionale Diskussionen zu führen, um Unterstützung für eine Reform des rechtlichen Rahmens, der ihre Tätigkeit regelt, zu erlangen.⁸⁰ Solche Aufrufe erinnern an die OSZE-Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension, wo Erfolg weniger konzeptioneller Natur ist, als vielmehr die rechtliche und praktische Anwendung bestimmter Standards bedeutet.

Die weiter oben genannten Programm- und Publikationsbeispiele beziehen sich auf Kontexte, in denen Staaten und Zivilgesellschaft Partner sein könnten, die zusammenarbeiten, um Verbesserungen der Menschenrechtssituation zu diskutieren und zu befördern. Leider gibt es jedoch immer noch Fälle, in denen solch eine Zusammenarbeit unmöglich ist. Darin besteht weiterhin die größte Herausforderung für die Weiterentwicklung zivilgesellschaftlicher Organisationen, die sich mit Menschenrechten befassen. Es gibt Gebiete im OSZE-Raum, in denen sogar die schiere Existenz von Menschenrechts-NGOs und -Aktivisten bedroht ist. Zwei aufeinander folgende Berichte zur

77 International Center for Not-for-Profit Law and World Movement for Democracy, *Defending Civil Society*, in: *International Journal of Not-for-Profit Law* 2/2008, S. 30-73, hier: S. 30, unter: <http://www.icnl.org/research/journal/vol10iss2/vol10iss2.pdf>.

78 Ebenda (Hervorhebung im Original).

79 Ebenda, S. 39, 43.

80 Vgl. ebenda, S. 30-31.

Situation von Menschenrechtlern im OSZE-Raum, die vom BDIMR 2007 bzw. 2008 angefertigt wurden, verdeutlichen diesen Sachverhalt.⁸¹

Der Bericht von 2008 liefert einen Überblick über eine Reihe von konkreten Fällen, u.a. die Ermordung von Menschenrechtlern, und Bereiche, die in Bezug auf Menschenrechtler weiterhin Anlass zur Besorgnis geben. Der Bericht dokumentiert Fälle, in denen Menschenrechtsaktivisten willkürlich in Gewahrsam genommen, verhaftet und/oder mit Geldstrafen belegt wurden, strafrechtliche Sanktionen über Menschenrechtsorganisationen aufgrund sogenannter nicht genehmigter Aktivitäten verhängt wurden, NGOs die Zulassung verweigert oder entzogen wurde, die Büros von NGOs oder einzelnen Menschenrechtlern angegriffen wurden sowie Fälle, in denen friedliche Versammlungen aktiver Bürger gewaltsam aufgelöst oder nicht hinreichend geschützt wurden.⁸² Diese Fälle wurden als „alarmierend“ eingestuft und die Bedrohungen, denen Menschenrechtler noch immer in vielen Ländern ausgesetzt sind, als „in einer demokratischen Gesellschaft inakzeptabel“⁸³ charakterisiert.

In vielerlei Hinsicht verdeutlichen die eben skizzierten Herausforderungen nur, dass die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in Menschenrechtsfragen im OSZE-Gebiet weiterhin eine schwierige, aber notwendige Aufgabe ist. Damit stellt sich automatisch die Frage: Was unternimmt die OSZE, um Menschen zu schützen, die von ihrer eigenen Regierung schikaniert werden? Wie steht es um die Möglichkeiten der Organisation, auf systematische Drangsalierungen oder – schlimmer noch – die grundlose Verfolgung und sogar Ermordung von Menschenrechtsaktivisten zu reagieren? Die Frage betrifft insbesondere Repressalien gegen die Teilnehmer an gerade jenen OSZE-Treffen, die als Forum für den Austausch mit der Zivilgesellschaft dienen sollen. Wie ein ehemaliger Direktor des BDIMR kürzlich anmerkte, hat sich hier offenbar wenig verändert: „Den NGOs bleibt der Zugang zu den Treffen des Ständigen Rates [der OSZE] im Wesentlichen verwehrt, da es keinen Konsens darüber gibt, das kritische Element der Zivilgesellschaft enger in die zwischenstaatlichen Diskussionen einzubinden. Es muss also sowohl inhaltlich als auch strukturell in der Tat mehr getan werden.“⁸⁴

81 OSCE/ODIHR, Human Rights Defenders in the OSCE Region. Our Collective Conscience, Warschau 2007, unter: <http://www.osce.org/odihr/29714>; OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Human Rights Defenders in the OSCE Region: Challenges and Good Practices, April 2007-April 2008, Warschau, Dezember 2008, unter: <http://www.osce.org/odihr/35652>.

82 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Human Rights Defenders in the OSCE Region: Challenges and Good Practices, a.a.O. (Anm. 82), S. 4.

83 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Human rights defenders remain under threat, says new OSCE/ODIHR report, 15. Dezember 2008, unter: <http://www.osce.org/odihr/50505>.

84 Christian Strohal, Renewal or Stagnation? The OSCE and the Protection of Human Rights after the Astana Summit, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoit-Rohmer/Wolfram Karl/Manfred Nowak (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights 2011, Wien 2011, S. 499-512, hier: S. 504.

Auch viele andere Stimmen haben zu einer Reform der OSZE aufgerufen, damit sie globalen Sicherheitsherausforderungen, darunter auch Bedrohungen für die Menschenrechte, noch besser begegnen kann. Zivilgesellschaftliche Gruppen stehen bei den Reformbemühungen an der Spitze. Jüngstes Beispiel hierfür ist die erste OSZE-Parallelkonferenz, die von führenden Menschenrechtsaktivisten organisiert wurde und unmittelbar vor dem Gipfeltreffen von Astana 2010 stattfand. Die Konferenz war ein Beispiel dafür, wie führende Menschenrechts-NGOs – in ihren eigenen Worten – eine „Bürgerplattform für die Erarbeitung von Strategien zur Stärkung der OSZE und ihrer Mechanismen in der menschlichen Dimension“ schaffen können, die „nicht Teil der offiziellen Tagesordnung ist, sondern vielmehr im Sinne der bürgerlichen Freiheit des Ausdrucks und im Geiste des Wohlwollens konkrete Empfehlungen formulieren wird, deren Ziel die Verwirklichung der Vision und des Potenzials der Organisation ist“.⁸⁵

Das internationale Organisationskomitee der Parallelkonferenz lobte die OSZE zwar „für ihre bedeutenden Leistungen bei der Weiterentwicklung der menschlichen Dimension im Laufe der letzten fünfunddreißig Jahre“. Dazu gehörten vor allem die „Etablierung und Respektierung von Mechanismen für die zivilgesellschaftliche Partizipation“, die es „eine bemerkenswerte und einzigartige Leistung im Bereich multilateraler Regierungsführung“ nannte. Die Teilnehmer äußerten aber auch einige Bedenken, unter anderem in Bezug auf die Schwäche der OSZE im Umgang mit Krisen, die abnehmende Erfüllung der in der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen und den schwindenden Raum, der Zivilgesellschaft und Menschenrechtlern zur Verfügung steht.⁸⁶

Anstelle eines Fazits: ein Aufruf zum Handeln

Es ist allgemein anerkannt, dass Menschenrechts-NGOs eine unverzichtbare Rolle im internationalen Menschenrechtssystem spielen. Dies gilt auch innerhalb der OSZE, deren einzigartiger multidimensionaler Sicherheitsansatz die Menschenrechte ins Zentrum von Demokratie und Sicherheit stellt. Solch ein Ansatz hat seine Tragfähigkeit im Laufe der Jahre angesichts vielfältiger Herausforderungen bewiesen. Er hat auch gezeigt, dass die Zivilgesellschaft eine der wichtigsten gesellschaftlichen Triebkräfte für Veränderungen ist, die die Erfüllung der in der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen vorantreiben kann, indem sie ihre Aufsichtsfunktionen wahrnimmt und damit für die Übernahme von Verantwortung und Transparenz sorgt und

85 Parallel OSCE Conference, Documents, Civil society contribution to the parallel OSCE Civil Society Conference, 28-29 November 2010, Astana, Kazakhstan, unter: http://parallelosceconference.org/?page_id=54.

86 Vgl. ebenda.

indem sie bei der Weiterentwicklung von Gesetzgebung und Politik mit den Regierungen partnerschaftlich zusammenarbeitet.

Die Rolle des BDIMR als Vermittler im fortwährenden Dialogs zwischen Zivilgesellschaft und den Regierungen der Teilnehmerstaaten sowie zwischen Menschenrechts-NGOs aus dem gesamten OSZE-Gebiet untereinander und mit anderen internationalen Akteuren, bleibt nach wie vor wichtig. Die Fähigkeit des Büros, sich erfolgreich mit der Zivilgesellschaft zu verbünden und sie zu unterstützen, und die Fähigkeit der Zivilgesellschaft, sich jederzeit konstruktiv mit Regierungen und internationalen Akteuren auseinanderzusetzen, können als entscheidende Anzeichen für die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Bereich der menschlichen Dimension und die Verbesserung der Menschenrechte im OSZE-Raum dienen.

In der Gedenkerklärung von Astana aus dem Jahr 2010 bekräftigten die Teilnehmerstaaten erneut ihre im Bereich der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen und erklärten: „Wir zollen der Zivilgesellschaft und den freien Medien unsere Anerkennung, die mit ihrer Tätigkeit mithelfen, die volle Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie, einschließlich freier und fairer Wahlen, und der Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten.“⁸⁷

Das wahre Maß des Erfolgs wird darin bestehen, diese Anerkennung in die Praxis umzusetzen.

87 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana. Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, S. 3, Absatz 6, unter: <http://www.osce.org/de/cio/74988>.